

### Una revisión del "modelo Panebianco" a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional

Reveles Vázquez, Francisco

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reveles Vázquez, F. (1999). Una revisión del "modelo Panebianco" a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 149-176. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1999.175.49116>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Una revisión del “modelo Panebianco” a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional\*

FRANCISCO REVELES VÁZQUEZ

## Resumen

Este artículo busca adecuar el modelo teórico Panebianco al estudio de un partido como el PRI. El autor destaca las fuentes intelectuales de Panebianco y explicita los elementos centrales de este modelo para analizar el sistema organizativo del partido político: fundación, institucionalización, coalición dominante, espacios de poder y otros. Al tiempo que hace una presentación del modelo de Panebianco, el autor analiza de manera paralela al Partido Revolucionario Institucional. El texto concluye señalando que el modelo Panebianco es útil para el estudio de un partido hegemónico como el mencionado, y que el análisis de su sistema organizativo esclarece el papel decisivo que juega este partido en el régimen político mexicano.

## Abstract

This article intends to adequate the theoretical model of Panebianco to the study of a party like the PRI. The author underlines the intellectual sources of Panebianco and details the central elements of this model to analyze the system of organization of the political party: foundation, institutionalization, dominant coalition, spaces of power, and others. At the same time that he makes a presentation of the Panebianco model, the author analyzes in a parallel manner the Partido Revolucionario Institucional. The text concludes pointing out that the Panebianco model is useful for the study of a hegemonic party such as the mentioned one, and that the analysis of its organizational system clarifies the decisive role that this party plays in the Mexican political regime.

---

**P**ara los estudiosos de la política, los partidos en México constituyen en la actualidad un problema sustantivo. Está cada vez más lejos la época en la cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) triunfaba arrolladoramente frente a partidos de oposición débiles, “leales”, efímeros o, inclusive, subvencionados por el mismo régimen político. Las organizaciones partidistas que hoy buscan

---

\* Este texto es resultado de las actividades que se realizan en el proyecto de investigación denominado: “El PRI: ajustes internos y estrategias electorales”, auspiciado por el Conacyt.

---

ganar puestos de elección popular son cada vez más fuertes y constituyen el gobierno en varias entidades del país, además del Distrito Federal.

Por si fuera poco, los partidos políticos son actores fundamentales en el proceso de transformación que vive el régimen político. No debe descartarse aun la posibilidad de que alguno de ellos tome la iniciativa en este proceso y determine su orientación. Por eso también el perfil ideológico de cada uno de ellos es un asunto de necesaria discusión con el fin de aclarar los posibles caminos alternativos que plantean a la sociedad.

La teoría que se ha elaborado sobre los partidos políticos toma como referentes empíricos a partidos políticos de Europa o de Estados Unidos. Las generalizaciones que han hecho autores como Ostrogorsky, Michels, Duverger, Lapalombara, Weiner, Newman, Lenz y Sartori, entre los más importantes, difícilmente se ocupan de partidos como los de nuestro país. Por lo general los partidos estudiados se desarrollaron en regímenes democráticos y no en aquellos que carecían de ese carácter. En efecto, si de suyo los partidos políticos constituyen un fenómeno complejo, los que se desenvuelven en regímenes políticos autoritarios o totalitarios parecen serlo más.

Naturalmente, además de esta dificultad, también se debe considerar la visión eurocentrista que los teóricos han adoptado para elaborar sus conceptos. Esto ocurre con el asunto que nos ocupa como también con otros en varios campos problemáticos de las ciencias sociales.

Diversos temas saltan a la vista cuando se repara en el principal partido del régimen político mexicano. Desde su ubicación en él, pasando por su participación electoral, su perfil ideológico, su evolución histórica, hasta llegar a asuntos escasamente tratados como el grado de su democracia interna o su tipo de dirigencia. La principal dificultad percibida en el análisis de las diferentes aristas de tal objeto de estudio era su estrecho vínculo con el gobierno. En estas líneas, con base en las formulaciones teóricas de Panebianco, se trata de demostrar que, más que un problema, tal vínculo representa la clave de todo su desarrollo organizativo.

Los conceptos de Panebianco se refieren al sistema organizativo a partir de las características de la fundación y de la institucionalización de determinado partido. Las normas estatutarias se inscriben en el

segundo concepto. Expresan, en cierto grado, el nivel de desarrollo de dicho proceso.<sup>1</sup>

El sistema organizativo es la definición principal que aporta Panebianco para estudiar a los partidos políticos por dentro. Sus modelos ideales dejan de lado una serie de cuestiones que tienen influencia en los perfiles de los partidos. El mismo autor señala las siguientes: la diferencia entre los partidos gobernantes y los partidos de oposición; el tipo de régimen político en el que actúan; las “amenazas ambientales”, es decir, la represión estatal o el tipo de adversarios; el tamaño de la organización; la complejidad interna; el sistema electoral y, en él, la legislación electoral.

Los factores de mayor influencia en el sistema organizativo de los partidos en sistemas no competitivos como el nuestro podrían ser el régimen político, el gobierno, la legislación electoral y el “ambiente” desfavorable para todo partido (excepto, obviamente, para el gobernante). En el caso del PRI, como veremos, la mayor influencia proviene del régimen político.

Uno de nuestros objetivos es adecuar el modelo de Panebianco para el estudio de un partido como el Revolucionario Institucional. Por eso se decidió presentar la teoría y paralelamente hacer el análisis del caso mencionado. Al final del documento se plantean los resultados de este ejercicio analítico.

Antes de comenzar, es necesario presentar un primer intento de periodización del desarrollo organizativo del PRI. La primera etapa, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), va de 1929 a 1938. Es una confederación de partidos dirigida por un liderazgo carismático de situación con carácter externo, que sirve para cohesionar a las diversas fracciones de la burocracia política posrevolucionaria. El cambio que experimenta en 1938, desde nuestro punto de vista, constituye una verdadera refundación pues se alteran sustancialmente algunas de sus cualidades originales. En primer término, la institución patrocinadora ya no es un líder real sino institucional: el presidente de la república; en segundo, de ser una confederación de partidos pasa por un momentáneo periodo de estructuración directa (es decir, de afiliación individual, de 1933 a 1938) para optar por la indirecta con la conformación de los sectores en 1938; en

---

<sup>1</sup> Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990, p. 512.

---

tercero, además de ser el instrumento aglutinante de la burocracia política, el partido se convierte en una maquinaria electoral para conservar el poder; en cuarto, la ideología que sustenta esta nueva organización recupera puntualmente las demandas sociales del ideario revolucionario no solamente para adoctrinar a sus cuadros, sino para socializarlas más allá de su propia organización. Finalmente, la conjunción de estos elementos le permitirá erigirse como uno de los pilares del régimen y como centro hegemónico del sistema de partidos no competitivo.

La refundación del 38 se produce así mediante la construcción de la organización a partir de las grandes centrales de trabajadores, además del sector militar. La fuente de legitimación tiene un cambio, aunque mantiene su carácter externo. Y el tipo de liderazgo es inexistente.

Es posible pensar que en 1946 hay otra refundación; lo cierto es que no parece tan clara como la anterior. Quizá en este caso 1946 señale, más que una nueva génesis, el inicio de la institucionalización. Al ser rebautizado como Partido Revolucionario Institucional, se elimina al sector militar de su estructura, reflejo del desplazamiento que sus integrantes sufren en la burocracia gobernante. Las grandes corporaciones se consolidarían como la base de la organización. Por otra parte, la centralización de la toma de decisiones se refuerza, el burocratismo deviene característica primordial de la organización, y la supeditación del partido frente al poder presidencial se vuelve rutinaria.

Algunos autores señalan cambios importantes en el PRI en los años de 1958 y 1973, aunque no parecen ser decisivos en la definición de una nueva fase de desarrollo organizativo.<sup>2</sup> El primero fue un año relativamente complicado por la lucha en la elección presidencial, pero el partido lo superó sin problemas. En 1973 hubo cambios a la normatividad interna que pretendían darle mayor consistencia al partido, desplazando a los sectores. Aunque esto no fructificó, anunció lo que más tarde aplicarían los tecnócratas al frente de la burocracia política.

<sup>2</sup> Véase Jacqueline Peschard, "El partido hegemónico: 1946-1972", en varios autores, *El partido en el poder*, México, PRI/El Día, 1990, pp. 183-216; Ignacio Marván, "La dificultad del cambio", en *ibid.*, pp. 255-290; Alfonso Guillén Vicente, "Partido Revolucionario Institucional",

El proceso de institucionalización del PRI, a todas luces débil por su falta de autonomía (como tratamos de demostrar más adelante), culmina aproximadamente a principios de la década de los ochenta. Resulta difícil dar una interpretación más precisa a causa de la carencia de estudios que nos permitan conocer cabalmente el desarrollo organizativo del partido desde 1946 hasta nuestros días. Ésta es una labor que está por realizarse. No obstante, es reconocible al menos la debilidad de la organización, intrínseca en su relación subordinada con los gobiernos sexenales.

En la última parte de este trabajo desarrollamos algunas ideas sobre la etapa que vive el partido a raíz del conflicto entre dos grandes tendencias, la de los políticos y la de los tecnócratas, que luchan por el poder interno. Apuntamos los distintos elementos que la componen y las dimensiones organizativas que son afectadas por las contradicciones internas. Concluimos que el partido podría vivir un proceso de refundación para convertirse en una organización independiente del régimen político. Y que ése sería el único camino para lograr su sobrevivencia.

## **El sistema de organización según Panebianco**

El esquema de Panebianco está construido en función de y para entender a los partidos políticos europeos occidentales. A pesar de ello se puede utilizar para explicar el desarrollo de un partido gobernante en un sistema no competitivo, en tanto que posibilita una profundización mayor que el simple análisis de sus normas estatutarias, como podría suceder con una aplicación reduccionista de la teoría de Duverger.<sup>3</sup>

Panebianco tiene como base para su modelo de partido las teorías de Duverger, Michels y, en menor medida, Weber. Del primero recupera el concepto de estructura, así como algunas de sus tesis sobre membresía, origen del partido, parlamentarismo y dinámica

---

en Octavio Rodríguez Araujo, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI, pp. 108-117.

<sup>3</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 11a. reimp., 1988, p. 461. También *Sociología política*, México, Ariel, 3a. reimp., 1988, pp. 307-375.

---

de los grupos intrapartido.<sup>4</sup> De Michels tiene presente la tesis sobre la tendencia a la oligarquización.<sup>5</sup> De Weber recoge ciertas ideas sobre la burocracia y recupera los tipos ideales como recurso metodológico en la conformación de sus modelos de partido.<sup>6</sup>

El autor discute y reelabora algunos conceptos de estos teóricos. Pero además construye otros para introducirnos a lo que denomina el análisis del sistema organizativo del partido político: fundación, institucionalización, coalición dominante, espacios de poder o zonas de incertidumbre, por citar sólo los fundamentales.

Con la premisa de que un partido es ante todo una organización, Panebianco adopta una serie de conceptos usuales en el análisis de las organizaciones de todo tipo (por ejemplo, empresariales o sociales): definición de fines, adaptación o predominio respecto del entorno, autonomía de los dirigentes, incentivos selectivos y colectivos, división del trabajo, complejidad organizativa.<sup>7</sup> Por encima de todos estos elementos, Panebianco introduce como aspecto determinante en el estudio de los partidos una cuestión política fundamental: la lucha por el poder en el nivel interno.<sup>8</sup> Esto es lo realmente valioso de su propuesta: llama la atención sobre cómo se da la lucha por la conquista o la conservación del poder político. Ni más ni menos que el tema esencial en el estudio de lo político: cómo se dan las relaciones de dominio y subordinación entre lo que en el plano social se define como gobernantes y gobernados y en los partidos como dirigentes y bases.

Según el autor, los procesos claves para entender el sistema organizativo de un partido son su fundación y su institucionalización. Estas dos etapas son las bases de su análisis.<sup>9</sup> Los demás conceptos se manejan a partir de la diferenciación y definición de ambos.

<sup>4</sup> *Ibid.*, capítulo 1.

<sup>5</sup> Robert Michels, *Los partidos políticos*, 2 vols., Buenos Aires, Amorrortu, 1991.

<sup>6</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, en especial capítulo IX, pp. 695-1117.

<sup>7</sup> Consúltase en particular la primera y tercera partes del texto de Panebianco, *op. cit.*, pp. 27-106 y 337-446.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>9</sup> El autor hace referencia a Michels, *op. cit.* De Pizzorno recupera los planteamientos de "Introduzione allo studio della partecipazione politica", *Quaderni di sociologia*, XV (1966), pp. 235-287. Panebianco, *op. cit.*, pp. 56-57.

## **El proceso de fundación: el caso del PRI**

Panebianco resalta que la fundación de un partido afecta de manera definitiva su vida posterior. Esta idea se encuentra en varios de los autores más importantes acerca del tema que nos ocupa y constituye, por ello, un punto de partida inevitable para cualquier análisis. Y para el caso de los partidos políticos en México representa una verdadera piedra de toque en su estudio, como veremos más adelante.

El autor italiano supera la definición de Duverger sobre los partidos de creación interna y los de creación externa,<sup>10</sup> pues apunta tres criterios distintos para definir el tipo de creación:

- a) el modo de construcción;
- b) la fuente de legitimación del liderazgo;
- c) el tipo de carisma del liderazgo interno.

El primero es el modo de construcción del partido. Es decir, la forma como se integra territorialmente. Es imprescindible aquí detectar la actividad de los líderes o grupos locales que comienzan a organizar al partido. Hay dos formas de construcción: por penetración territorial y por difusión territorial. Mientras que en la primera figura un centro promueve y dirige la organización en la provincia, en la segunda se aprecia un significativo número de líderes o grupos locales encargados de la edificación del partido.<sup>11</sup>

Estas opciones producen rasgos diferentes en la estructura organizativa. La penetración territorial implica la presencia de un grupo fuerte en el centro en tanto que la influencia de los grupos de la periferia es prácticamente nula. El desarrollo organizativo depende primordialmente del centro y en la mayoría de los casos los organismos intermedios de la provincia se subordinan a él.

La construcción por difusión territorial conlleva hipotéticamente a la situación contraria: la presencia de múltiples núcleos partidistas

---

<sup>10</sup> Duverger anota que una clasificación inicial de los partidos políticos es la de su tipo de origen. En función de ello puede diferenciarse los partidos de creación interna (electoral o parlamentaria) y los de creación externa. Los primeros son aquellos que surgen gracias a la acción de miembros o grupos del parlamento, mientras que los segundos son formados por asociaciones o grupos de individuos extraparlamentarios. Duverger, *op. cit.*, pp. 16-29.

<sup>11</sup> Panebianco, *op. cit.*, p. 110.



---

en el centro y la periferia alienta la descentralización. Además, provoca una mayor complejidad en la lucha por el poder. No hay un centro dominante, sino diversos grupos o dirigentes que en todo momento estarán dispuestos a luchar por los órganos centrales de dirección.

Tomaremos como referente histórico la primera fundación del PRI, para evitar mayores complicaciones en el análisis: el PRI es producto de un proceso de integración vertical de múltiples partidos locales y nacionales previamente existentes en 1929.<sup>12</sup> Esto significó que en los hechos, tales organizaciones se constituyeran como las bases organizativas del partido. Ello no implicó necesariamente que todos los líderes, caudillos o caciques regionales de los cuales dependían los múltiples partidos, tuvieran un peso similar en el interior del PNR. En realidad, la suma de todos en el partido no impidió la centralización de la toma de decisiones en la burocracia política de entonces; ninguno de los partidos locales o pretendidamente nacionales pudo enfrentar el liderazgo del “jefe máximo”, Plutarco Elías Calles.

Lo que encontramos aquí es una separación entre la armazón del partido (con la generación de órganos de base, la promoción de la afiliación en la mayor parte del territorio nacional y más tarde el fomento y tutelaje de las organizaciones de trabajadores) y el espacio de toma de decisiones en su interior. Al parecer, en el caso del Revolucionario Institucional, la burocracia gobernante tuvo mayor peso en la definición del liderazgo central que las organizaciones previas que le dieron presencia geográfica a lo largo y ancho del país. Este fenómeno destaca la importancia que tuvo el régimen en la fundación del partido y, en consecuencia, para su ulterior desarrollo.

El segundo elemento útil para definir el modelo originario es la “fuente de legitimación de los líderes”. Aquí también tenemos dos tipos: uno es el caso de legitimación externa, cuando existe una institución “patrocinadora” del nacimiento del partido. Los líderes deben su posición privilegiada a dicha institución. La mayoría otorga más importancia y más apoyo a ella que al partido mismo.

La segunda opción posible es la legitimación interna, que se da cuando ninguna institución influye en la fundación. El liderazgo de

<sup>12</sup> Al respecto, véase el muy completo estudio sobre los primeros años del PRI de Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI, 1985, p. 493.

un centro, de un grupo intermedio o de un individuo es fruto simplemente de la dinámica interna.

Desde mi punto de vista éste es el criterio esencial para el análisis del PNR: en su fundación hubo una institución patrocinadora, el gobierno, que determinaría a la postre su carácter de partido del régimen político. En efecto, al principio, el PNR fue creado por el líder político real de la "familia revolucionaria". Su estructura estaría cada vez más supeditada al mismo y posteriormente, ya con su institucionalización, al poder presidencial. Por lo tanto, los dirigentes serían designados pasando por encima de las bases. Aun en el caso de que no fueran designados ni elegidos, por lo general las dirigencias del partido estuvieron subordinadas a las directrices de ese poder.

El PRI se fue conformando desde su fundación como el espacio en el cual se daba la renovación de las fracciones dirigentes (función que desarrollaría durante varias décadas). El partido alimentaba con sus cuadros a la burocracia y era el espacio en el cual se definía el programa de gobierno. No obstante, con el paso del tiempo el poder ejecutivo fuerte se irguió como la institución más importante del mismo, el partido se vio subordinado a él y se convirtió en un instrumento inigualable para la realización de diversas funciones, entre las cuales podemos mencionar las siguientes: el reclutamiento y renovación de cuadros, la integración de disidentes, la subordinación de las corporaciones de trabajadores, la socialización de la ideología dominante, la canalización de las demandas sociales. El PRI cumplió cabalmente con todo esto, prácticamente desde 1938 hasta principios de los años ochenta, pero en forma paralela iba dependiendo en su vida interna del poder presidencial, fuera quien fuera su titular. Es decir, perdió su autonomía ante la institución patrocinadora de su fundación, cualidad definitoria de su desarrollo histórico.

Panbianco no reconoce al gobierno como una posible institución patrocinadora de la fundación de un partido. Evidentemente esto se debe a que separó de su análisis a los partidos únicos, los cuales tienen un estrecho vínculo con el gobierno correspondiente. No obstante, habría que establecer cuáles serían las implicaciones de adoptar este criterio para la caracterización de la génesis de un partido de Estado, hegemónico, o "casi único", como se ha caracterizado al PRI desde diferentes perspectivas. Me parece que habría una primordial: la imbricación entre partido y gobierno es tan fuerte, que uno

---

estaría tentado a concluir que aquél no es sino una más de las instituciones gubernamentales. Por lo tanto, se podría pensar que cualquier análisis del partido hegemónico como organización carece de sentido pues es, más bien, un simple instrumento de dominación.

Aunque hay algo de verdad en esa afirmación, no puede dejar de reconocerse que la “secretaría de Estado” ha funcionado muy bien durante la mayor parte de sus 69 años, pues ganó con holgura prácticamente todos los procesos electorales que se desarrollaron en el país durante mucho tiempo. Como ya se mencionó, sirvió como canalizador de demandas, socializador de respuestas del régimen y como institución de reclutamiento y formación de los cuadros políticos dirigentes. Por encima de todo, el partido tuvo en sus manos la “fórmula secreta” de la longevidad del régimen: su capacidad para integrar, mantener en su seno y controlar a las grandes corporaciones de trabajadores.

Esta organización no pudo haber cumplido con tales responsabilidades de no ser porque contaba con una vida interna propia de una organización política. Ése es el único, pero también el más valioso argumento al que se puede recurrir. Quizá la relación intrínseca del partido con el régimen disminuyó los rasgos de su personalidad partidista y resaltó los de una institución instrumental. Pero siempre la organización quedó ahí para asumir las directrices de los gobernantes en turno. Un partido subordinado al régimen, pero partido al fin. En todo caso, la polémica deberá alimentarse de investigación, particularmente del periodo más reciente de la historia del PRI, tan poco conocida por la mayoría.

Un tercer factor a considerar en la definición del modelo original, siguiendo a Panebianco, es el carácter carismático o no de la génesis del partido. La presencia de un líder que controla sin muchas dificultades a la organización determina de diferentes formas su desarrollo. En primer término, puede establecer la estructura, los objetivos y valores ideológicos a seguir. En esta situación, si el líder desaparece, la extinción del partido es muy probable.

Panebianco destaca la diferencia entre el carisma “puro” y el carisma “de situación”. El primero se refiere al del líder indiscutible dentro de la organización y que resulta atractivo para el electorado por sí mismo. Entonces aparece la identificación líder-partido. El segundo, según R. Tucker, hace alusión a:

aquellas situaciones en las que un líder cuya personalidad no tiene tendencias mesiánicas, suscita una respuesta carismática simplemente porque ofrece, en momentos de agudo malestar, un liderazgo que se percibe como un recurso o medio de salvación del malestar.<sup>13</sup>

El liderazgo es más tenue en los casos de carisma de situación que en el de carisma puro. El partido "cuenta" más y los dirigentes medios tienen peso en la orientación y en el perfil de la organización.

La perdurabilidad de un partido, más allá de la vida de sus fundadores ha sido un criterio usual para distinguir a los partidos políticos modernos. El PRI sobrevivió más allá de la trayectoria política de su principal fundador (el "jefe máximo") e incluso logró superar los numerosos liderazgos formales (39 presidentes nacionales en 69 años) que ha tenido en su historia. Esto ha sido reflejo fiel de la subordinación mencionada anteriormente (véase cuadro 1).

Para Panebianco, la fundación no es un momento, sino un proceso. De tal modo que el dato cronológico de génesis de una organización partidista señala únicamente el inicio de un periodo que puede durar años. Inclusive hay partidos que no superarán esta fase y fenecerán.

Siguiendo a nuestro autor, la etapa de génesis tiene las siguientes características:

- a) Los intereses colectivos son los que prevalecen. El partido surge con una serie de valores manifiestos, a los cuales se recurre una y otra vez con el fin de atraer simpatizantes.
- b) Aparecen los incentivos colectivos. Es decir, las identidades ideológicas, diversas formas de solidaridad con las que se logra la cohesión de los miembros. La participación es como la que se da en los movimientos sociales: una gran movilización por principios u objetivos colectivos y generales.
- c) Los líderes cuentan con un gran margen de acción por la misma forma de participación que se da. Prácticamente no hay normas que regulen la vida interna.

---

<sup>13</sup> R. Tucker, "The theory of charismatic leadership", en D. Rustow (ed.), *Philosopher and kings: studies in leadership*, Nueva York, Braziller, 1970, pp. 81 y 82, citado por Panebianco, *op. cit.*, p. 113.

**Cuadro 1**  
**Elementos del modelo originario**

<i>Criterios</i>	<i>Tipos</i>	<i>Núcleos de poder</i>	<i>PRI</i>
Modo de construcción	Penetración territorial	Centro dominante/ Grupos periféricos débiles	
	Difusión territorial	Grupos periféricos fuertes con mayor o igual poder que el centro.	Difusión territorial con grupos periféricos orgánicamente fuertes pero subordinados al centro.
Fuente de legitimación	Interna	Predominio de algún líder o grupo.	
	Externa	Institución patrocinadora que predomina sobre los grupos internos.	Institución patrocinadora externa: el gobierno.
Tipo de carisma	Puro	Líder único	
	De situación	Líder y dirigentes o grupos intermedios.	Liderazgo de situación: el "jefe máximo".

FUENTE: Elaboración propia a partir de Panebianco.

- d) El partido procura estar siempre a la ofensiva en la lucha política. Intenta dominar el medio en el que aparece. Pretende imponerse tanto a sus adversarios como a la normatividad establecida.

La fundación del PNR fue mal vista por no pocos de los dirigentes políticos de la época, en especial por los seguidores de Obregón,

asesinado poco antes de que tomara posesión de la presidencia. Puesto que Calles era el principal promotor del PNR, los obregonistas lo vieron con recelo. No obstante, la iniciativa fructificó en la medida en que el "jefe máximo" reunió a la mayor parte de los grupos y subordinó tanto a caudillos militares como a caciques regionales con base en esta organización política.

El PNR se asumió como el partido de la Revolución mexicana, es decir, como el representante de los valores del movimiento armado, y excluyó a todos aquellos líderes u organizaciones que no formaron parte de él. De esta manera "la reacción" comenzó a tomar forma con todos los enemigos de la revolución, los cuales cuerosamente fueron pocos. Al menos en la etapa del PNR.

La generación de identidades ideológicas resultó tardía en el caso del partido del régimen. De hecho fue hasta su segunda fundación en 1938 cuando tendría una ideología propia, que se conoció como nacionalismo revolucionario.

La libertad de maniobra de los dirigentes sobre las bases de la organización fue un rasgo característico en la fundación del PNR. El elevado número de cambios de los dirigentes formales en sus primeros años, así como el mismo tipo de liderazgo de Calles, dan cuenta de la falta de atención de los fundadores a las normas establecidas desde un principio. Pero incluso en la misma normatividad, es notoria la ausencia de lo que ahora conocemos como comités de base. El comité municipal era el órgano más cercano a los militantes en ese entonces. Los órganos que reconocían las normas fundacionales aparecían como órganos de dirección y no como órganos de participación. La estructura del partido estuvo basada en la idea de la jerarquía y no de la participación de sus miembros.<sup>14</sup>

No obstante, hay por lo menos dos reglas que es preciso destacar para comprender también las posibilidades de participación en el PNR original. Por una parte, el artículo diez apuntaba: "Los componentes de los diversos comités del PNR serán electos en la asamblea respectiva en forma directa y por mayoría de votos. En caso de empate decidirá la suerte."<sup>15</sup> Es sobresaliente que aparecieran, en pri-

---

<sup>14</sup> Véase los estatutos del PNR. Hay una edición, la cual citamos aquí, que contiene los documentos básicos del PNR, del PRM y los iniciales del PRI: *PRI, Los grandes cambios*, México, PRI, 1994, p. 317.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 99.

---

mer término, el voto directo y, en segundo, el azar (procedimiento democrático por excelencia) en procesos internos como éste, en un partido cuya principal característica sería a la postre su verticalidad. Esto es comprensible si se reconoce la fase de génesis en la cual se encontraba el partido, ante la necesidad de estimular al máximo la participación de todos los militantes de las organizaciones previamente existentes.

Otra norma que tal vez sorprenda pues manifiesta procedimientos democráticos fue la definida en el artículo trece, el cual indicaba la posibilidad de que los miembros dirigentes del comité municipal (que eran cinco) fueran “removidos en asamblea general cuando lo acuerden las dos terceras partes” de sus integrantes. La posibilidad de remoción no se apuntaba para ningún otro cargo y constituyó una norma que le otorgaba poder de decisión a la mayoría de sus miembros. Ciertamente era una mayoría reglamentada, pero mayoría al fin.<sup>16</sup>

La norma interna otorgó también autonomía a las agrupaciones que integraron al partido, dando con ello libertad de maniobra a todos los dirigentes de las mismas. Estos fueron controlados mediante “reglas no escritas” de parte de Calles, el cual, así como pasó por encima de la normatividad constitucional, pasó por encima de los estatutos de su partido.

En suma, en la fundación del PNR el liderazgo de Calles fue determinante para la conformación de un fuerte núcleo central que confeccionó relaciones más bien basadas en intereses específicos que en colectivos. Ello se debió a que el PNR fue desde sus orígenes un partido gobernante, un partido que luchó desde entonces por conservar el poder y no por conquistarlo. De tal suerte que los incentivos selectivos de los que habla Panebianco en la fase de institucionalización, aparecen en los partidos gobernantes como el PNR desde su fundación. Todo parece indicar que fueron esos incentivos los que cohesionaron a la familia revolucionaria vía el partido político. Las identidades colectivas aparecieron más tarde, aportando cierta solidez a la organización en una fase posterior de su desarrollo.

<sup>16</sup> *Idem.*

## **La institucionalización: el caso del PRI**

Otra vez recuperando a nuestro referente teórico, Panebianco define que después de la fundación, los partidos pueden tener una fase de institucionalización. Éste es un proceso en el cual la organización pasa a ocupar un papel fundamental para conseguir los objetivos planetados en su nacimiento.

En el momento de gestación, los líderes definen valores y objetivos; la participación se da en función de ellos sin tener necesariamente una normatividad precisa; la ideología cohesiona a simpatizantes y militantes. En la fase siguiente la organización es secundaria. Cuando aparece mucho más definida, más reglamentada y respetada por los miembros del partido es cuando ocurre la institucionalización.

El concepto de Panebianco parte de la tesis de Weber acerca de la tendencia a la burocratización de los partidos políticos. El autor italiano indica que la institucionalización se genera cuando aparece la necesidad de la permanencia de la organización y, por ende, la distribución de “incentivos selectivos” a algunos de sus miembros. Estos incentivos pueden ser cargos que otorguen estatus, vías para “desarrollarse” en el partido e inclusive incentivos materiales (por ejemplo, monetarios, el manejo de un periódico, etcétera). Como es evidente, el incentivo principal lo constituyen las formas de acceso al grupo dirigente. El mantenimiento de la organización sólo es posible si se cuenta con un mecanismo eficaz para cambiar dirigentes sin alterar la estabilidad interna.

El grado de institucionalización alcanzado por el partido es susceptible de una evaluación en dos dimensiones: “1. El grado de ‘autonomía’ respecto al ambiente, alcanzado por la organización; 2. el grado de ‘sistematización’, de interdependencia entre las distintas partes de la organización.”<sup>17</sup>

Sobre el primer punto el autor indica que:

Una organización poco autónoma es una organización que ejerce un escaso control sobre su entorno, que se adapta a él más bien que adaptarlo a sí misma. Al contrario, una organiza-

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 118.



---

ción muy autónoma es aquella que ejerce un fuerte control sobre su entorno, que tiene la capacidad de plegarlo a las propias exigencias.<sup>18</sup>

El entorno es el escenario electoral, es decir, los adversarios, el gobierno (en su caso), el electorado, las organizaciones aliadas y, cuando existe, la institución patrocinadora.

Por las consideraciones que hicimos al hablar de la fundación del PNR, la falta de autonomía parece ser característica presente a lo largo de su trayectoria. Otra cosa sucedió a partir de su refundación en 1938. Con una estructura sectorial cada vez más sólida, el partido se ganó con creces el papel de institución clave del régimen. Sin embargo, la misma falta de autonomía constituyó su principal debilidad: conforme fue desenvolviéndose, el partido se fue subordinando cada vez más al gobierno. De modo tal que si antes el programa se formulaba en el partido, desde aproximadamente mediados de la década de los cuarenta, esa pasó a ser una tarea de la propia burocracia estatal; si la organización era la fuente de recursos humanos para el aparato estatal, paulatinamente éste desarrolló sus propios mecanismos de reproducción. Dicho fenómeno provocó en los ochenta una fractura en la burocracia de grandes dimensiones, manifestada en la separación y confrontación de las fracciones internas en dos grandes tendencias conocidas comúnmente como la política y la tecnócrata.

La segunda dimensión de la institucionalización radica en las formas de relación entre los órganos internos del partido (dirigencia nacional, dirigentes intermedios, regionales o locales). Si las "subunidades" intermedias tienen autonomía respecto del órgano central, la institucionalización es baja. Al contrario, si es dicho órgano el que controla a pesar de que las subunidades mantengan relación una con otra, la institucionalización es fuerte.

En el PRI ocurre lo segundo: el centro domina al resto de los niveles de dirección y participación. El problema es que dicho centro se halla fuera del partido. Por tanto, el alto grado de cohesión aseguró una fuerte dosis de articulación pero no de autonomía. Dicho en términos más usuales, la disciplina fue rasgo inequívoco de todas

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 119.

las fracciones internas frente a la dirigencia real, por lo general externa a la organización. En este caso, entonces, la sistematización de los órganos internos en función de un centro dominante externo fomentó un débil proceso de institucionalización.

En el cuadro 2 sintetizamos la propuesta teórica de Panebianco y la interpretación que hacemos con base en ella sobre el tipo de institucionalización del PRI.

**Cuadro 2**  
**Grado de institucionalización según el modelo**

<i>Tipo Dimensiones</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>PRI: Débil</i>
Autonomía del ambiente	Control sobre el ambiente	Adaptación al ambiente	Dependencia del ambiente
Sistemación-interdependencia de los órganos	Control del centro y cohesión de las subunidades	Subunidades autónomas respecto del centro	Control de un centro externo a la organización

FUENTE: Elaboración propia con base en Panebianco.

Para reconocer el grado de institucionalización, Panebianco enlista cinco indicadores:

1. La presencia de una "burocracia" central fuerte. Es decir, un núcleo que se haga cargo del control técnico del partido. Si existe, la institucionalización es fuerte. Si no, es débil. Indudablemente el PRI contó con este tipo de burocracia desde hace mucho tiempo. Sus triunfos electorales no podrían entenderse si no hubiera existido. Además a ello contribuyó la canalización de recursos del erario público por parte del régimen hacia el partido.
2. La homogeneidad entre los órganos internos de un mismo nivel. Si hay una institucionalización fuerte, entonces se encontrarán órganos intermedios más o menos con las mismas características. Si es débil, las diferencias entre las de

---

una u otra región serán evidentes. Respecto del partido que nos ocupa, en esta parte se pueden tomar en cuenta dos dimensiones: la regional y la del corporativismo.

En primer término, en el PRI, los órganos de dirección en el plano de las entidades de la república, si bien en ocasiones llegan a ser muy fuertes organizativamente hablando, su talón de Aquiles radica en su notoria subordinación frente al poder ejecutivo local.

En segundo, durante mucho tiempo las corporaciones de trabajadores constituyeron la auténtica estructura organizativa del partido, decantando o conteniendo el peso de los diferentes órganos intermedios de dirección. Con ello se aseguraron los enlaces verticales necesarios para la centralización.

3. La regularidad y la pluralidad de fuentes de financiamiento es muestra de una institucionalización fuerte. La falta de recursos económicos o la dependencia de una sola fuente son característicos de un partido débilmente institucionalizado. La principal fuente del PRI, ya se ha mencionado, provino de su institución patrocinadora. No hace falta agregar algo al respecto.
4. Una relación del partido con organizaciones cercanas en la que aquél mantiene el predominio expresa una fuerte institucionalización. En el caso de una débil, puede no darse ninguna relación o, incluso, puede depender de alguna de ellas. Sería reiterativo argumentar más sobre la falta de autonomía del partido.
5. La coherencia entre los estatutos y la estructura de poder organizativo es exclusiva (relativamente) de las institucionalizaciones fuertes. Este indicador no se refiere a la relación entre estructura de poder real y formal, sino al reconocimiento de los órganos o figuras de poder efectivo en las normas.<sup>19</sup> En las instituciones débiles los estatutos frecuentemente no definen los espacios o las figuras de poder real. En ningún caso debe entenderse que los estatutos definen la estructura efectiva de poder. Pero una fuerte institucionali-

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 123-125.

zación permite el reconocimiento en las normas de los espacios políticamente privilegiados.

En el régimen político mexicano, tradicionalmente las normas han sido pasadas por alto y, en su lugar, las famosas “reglas no escritas” han constituido el marco esencial en las relaciones entre gobernantes y gobernados y, en el caso de los partidos, entre dirigentes y bases. Esto es notorio especialmente en los procesos de selección de dirigentes y de candidatos a puestos de elección popular. La influencia del poder ejecutivo federal, de los gobernadores o de los dirigentes de los sectores en la designación de los responsables de tales cargos es un hecho de sobra conocido, y prevalece en la actualidad (véase cuadro 3).

Después del proceso de institucionalización, dice Panebianco, se da una fase de madurez que se caracteriza por:

- a) El mantenimiento de la organización por “el equilibrio de los intereses particulares” y por el equilibrio de éstos con los colectivos. Es decir que los miembros persiguen intereses propios que solamente pueden cumplirse (como los colectivos) mediante la organización. La ideología deja de ser parte fundamental en esta etapa, aunque se mantiene latente (a excepción de los partidos comunistas).
- b) La participación es más restringida, con una actividad más centrada en las “tareas del partido” a cambio de incentivos selectivos.
- c) Los líderes no tienen la misma libertad en la toma de decisiones que cuando se funda, tanto por el establecimiento de normas (estatutos) como por la necesidad de estabilizar la organización.
- d) El partido trata de adecuarse al ambiente, no dominarlo. Ello garantiza, en principio, su sobrevivencia y consolidación.

Si hacemos una evaluación de estas características en el caso del PRI, podemos ver que hay varios presentes desde su génesis: el primero es el referente a los incentivos selectivos, los cuales garantizan la disciplina interna y genera lealtades al parecer mucho más sólidas que las de fundamento ideológico. Es muy probable que en la fase

**Cuadro 3**  
**Características de la institucionalización**  
**en el modelo y el caso del PRI**

<i>Indicadores</i>	<i>Fuerte</i>	<i>Débil</i>	<i>PRI: Débil</i>
Grado de desarrollo de la burocracia ejecutiva	Núcleo de control técnico fuerte	Carencia o debilidad de núcleo técnico	Núcleo de control técnico fuerte
Homogeneidad entre órganos internos de un mismo nivel	Órganos intermedios con mismo nivel de organización	Órganos intermedios con organización y peso desiguales	Órganos intermedios débiles ante sectores o líderes externos
Formas de financiamiento	Fuentes regulares y plurales	Financiamiento irregular o una sola fuente	Prácticamente una sola fuente: recursos del gobierno
Relaciones con otras organizaciones	Predominio del partido sobre otras organizaciones	Inexistencia de relaciones o subordinación a institución patrocinadora	Subordinación al gobierno
Correspondencia entre estatutos y estructura de poder organizativo	Las subunidades dominantes están reconocidas en los estatutos	Los estatutos no definen a los órganos de poder efectivo	Falta de correspondencia. Prevalecen las "reglas no escritas"

FUENTE: Elaboración propia con base en Panebianco.

de madurez priista hayan prevalecido este tipo de incentivos. La ideología dejó de ser algo sustancial dada la flexibilidad que demostró para, por una parte, adaptarse a cada uno de los gobiernos sexenales y, por otra, para integrar en su seno a diversos liderazgos inicialmente opuestos al régimen.

La participación de las bases disminuyó mientras más arraigo tuvo el burocratismo en la organización. Los cargos dentro y fuera de ella fueron disputados y distribuidos entre los grupos internos. La participación de las bases, de suyo controlada, tendió a desaparecer. Entonces llegó la necesidad de recurrir al fraude para ganar los comicios. Y con ello la decadencia de la misma organización.

Los líderes siguieron teniendo amplia capacidad de maniobra. En este aspecto no se confirma la idea de Panebianco, básicamente por el predominio de las “reglas no escritas” elaboradas por las prácticas de los dirigentes desde mucho tiempo atrás.

La facultad de adaptación del PRI fue esencial para su permanencia en el poder. Como producto de su papel de partido en el gobierno y no de partido en la oposición, su preocupación estuvo centrada en conservar el orden establecido. Así, a él le correspondió adecuarse en el momento necesario. De ese modo subsistió.<sup>20</sup>

Panebianco no abunda sobre los “tipos ideales” de génesis y madurez del partido político. Centra su interés en la definición del modelo originario y de la institucionalización. Después aplica su esquema a casos concretos que lo modificarán en forma favorable (véase cuadro 4). En el caso del PRI quedaría como se indica en el cuadro 5.

Por la similitud de los rasgos de fundación y madurez da la impresión de que el partido no habría logrado realmente su consolidación. Si se repara en el hecho de que hemos calificado su institucionalización como débil, podemos complementar esta idea concluyendo que, dada la férrea subordinación del PRI ante el gobierno, su carencia de madurez ha sido tan permanente como sus triunfos electorales.

Para nuestro autor, el modelo originario determina el grado de institucionalización. En teoría, la construcción de un partido por penetración territorial da cuenta de la presencia de un “centro” dominante que no tendría muchos problemas para consolidarse posteriormente. Si su fuente de legitimidad fuera interna, dicho partido

---

<sup>20</sup> Ésta es la cualidad que recupera Sartori para darle el adjetivo de pragmático al sistema de partido hegemónico en México. En su conocido texto sobre la materia, dice: “el PRI es decididamente pragmático, y tan inclusivo y agregador que se acerca a un partido de tipo amalgama”. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1a. reimp., 1987, p. 283.

**Cuadro 4**  
**Tipo ideal de evolución organizativa**  
**según Panebianco<sup>21</sup>**

<i>Fase I</i>	<i>Fase II</i>	<i>Fase III</i>
<i>Sistema de solidaridad</i>	<i>Institucionalización</i>	<i>Sistema de intereses</i>
1. Modelo racional: el objetivo es la realización de la causa común. Ideología manifiesta		1. Modelo del sistema natural: el objetivo es la supervivencia y el equilibrio de los intereses particulares. Ideología latente
2. Predominio de los incentivos colectivos (participación del tipo movimiento social)		2. Predominio de los incentivos selectivos (participación profesional)
3. Amplia libertad de maniobra de los líderes		3. Libertad de maniobra restringida
4. Estrategia de dominio respecto del ambiente		4. Estrategia de adaptación

FUENTE: Panebianco, *Modelos de partido*, p. 57.

sería mucho más fuerte. La cohesión entre las diversas instancias partidistas dependería del centro dominante.

Una institucionalización débil es producto de la formación del partido por difusión territorial. La difusión expresa un conjunto de "subunidades", de grupos o líderes que tienen peso similar en la organización. No hay un centro, no hay cohesión y la lucha interna por el poder es permanente e intensa. Además, la debilidad de la institucionalización se recrudece ante una institución patrocinadora:

<sup>21</sup> Panebianco, *op. cit.*, p. 57.

**Cuadro 5**  
**Evolución organizativa del PRI**

<i>Fundación</i>		<i>Madurez</i>
1. El objetivo es la conservación del poder. Ideología manifiesta	<i>Institucionalización</i>	1. El objetivo es la conservación del poder y de la organización. Ideología latente
2. Predominio de los incentivos selectivos		2. Predominio de los incentivos selectivos
3. Amplia libertad de maniobra de los dirigentes		3. Amplia libertad de maniobra de los dirigentes
4. Estrategia de adaptación		4. Estrategia de adaptación

FUENTE: Elaboración propia.

la lucha por el poder no se define en el partido sino en el exterior. La institución patrocinadora tiene mayor importancia que el partido. Panebianco señala como excepción de esta regla a los partidos comunistas. A pesar de que obedecen a una organización externa, muchos de ellos han logrado una institucionalización fuerte. Esto es así pues dicha institucionalización es externa al régimen político. Por tanto, el partido puede ser mucho más crítico y autónomo frente a éste y por ello estar fuertemente institucionalizado. Pero de cualquier manera será dependiente del organismo exterior.<sup>22</sup>

Esto no ocurre cuando la organización es un partido del régimen como el PRI. Sus subunidades nunca fueron capaces de enfrentar al centro, ubicado fuera del partido. También la legitimación se dio en un espacio externo, la burocracia política. De ese modo la lucha por el poder no se definió dentro sino fuera de él.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 132-133.



---

Para Panebianco el tipo de liderazgo que se da en la fundación es también determinante del nivel de institucionalización. Un liderazgo carismático generalmente mantiene a los grupos o líderes secundarios altamente cohesionados bajo su dirección. Esto parecería determinar una institucionalización fuerte. Cuando subsisten esos líderes o grupos, la construcción del partido se produce por difusión territorial, lo que motivará a larga una institucionalización débil.

Puesto que el liderazgo carismático es el elemento central de su sistema organizativo, en este tipo de partidos puede haber una gran centralización política. Pero es común que la institucionalización no aparezca nunca. El propio líder desalienta dicho proceso para conservar su posición privilegiada. En el caso de que ocurra (más probable en los carismas de situación que en los "puros") el centralismo de la autoridad facilitará una institucionalización fuerte.

Hemos visto que, en cuanto al PRI, el liderazgo inicial de Calles posibilitó la centralización, pero fue eliminado con el triunfo del presidente de la república sobre el "jefe máximo" en 1935. En su lugar se asentó una institución patrocinadora (la institución presidencial) que impidió el encumbramiento de un líder de cualquier índole. De tal suerte que la débil institucionalización experimentada se sustentó en esa cualidad y no en la del tipo de liderazgo.

## **Notas sobre la crisis del PRI y su refundación**

A la luz de la teoría de Panebianco y de la interpretación que hemos formulado respecto del desarrollo organizativo del PRI, es pertinente apuntar algunas ideas sobre la situación que vive el partido desde aproximadamente 20 años. El objetivo es apreciar en qué fase se encuentra en la actualidad pues a menudo en los análisis se pasa por alto si el partido sufre una crisis, una refundación, o simplemente experimenta una nueva adaptación al entorno en el que se desenvuelve.<sup>23</sup>

El PRI sufre una grave escisión en 1987 con la salida de la denominada "Corriente Democrática". Esta fracción interna apareció pú-

<sup>23</sup> Jorge Alcocer señala que ésta sería la tercera refundación del PRI, sin tomar en cuenta que la de 1946 fue solamente un cambio de etapa. J. Alcocer, "La tercera refundación del PRI" *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, IIS-UNAM, abril-junio de 1993, pp. 119-132.

blicamente desde un año atrás, cuestionando tanto la política económica del gobierno en turno, como la falta de democracia en los procesos de selección de candidatos, en particular en el de candidato a la presidencia de la república.<sup>24</sup> Al luchar por tal cargo, finalmente la confrontación con la dirigencia fue inevitable. El resultado: dos fracturas, una ideológica y otra estructural. Respecto de la primera, los escindidos salieron del partido y se reclamaron los herederos del iderario revolucionario. En cuanto a la segunda, se derivó de la salida de un importante número de dirigentes y bases partidistas. La fuerza de este grupo escindido se manifestó en el proceso electoral de 1988, en el cual participaron encabezando una coalición (el Frente Democrático Nacional) con su candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. La elección fue competida, aunque no sólo por la presencia de esta candidatura, sino también por la del Partido Acción Nacional (PAN). Y el saldo oficial promulgó un resultado favorable al PRI, que fue severamente cuestionado. Desde entonces el partido gobernante comenzaría a vivir una severa crisis interna, que parece aún no haber sido resuelta.

La escisión de la corriente debe ubicarse como parte de las luchas entre las tendencias política y tecnócrata.<sup>25</sup> Éstas se van perfilando en la burocracia política desde mediados de la década de los setenta, hasta que en 1982 la segunda asume la hegemonía, bajo la conducción del presidente en turno, Miguel de la Madrid. Desde entonces la estructura de oportunidades para los militantes ya no se basó en su trayectoria partidista o en su capacidad de liderazgo. Esto fue desplazado por la formación profesional y la experiencia laboral en las

---

<sup>24</sup> Sobre esta fracción véase Luis Javier Garrido, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993, p. 224.

<sup>25</sup> Palma distingue a los grupos internos en función de sus proyectos de nación. Mientras que a los políticos les correspondía el tradicional, a los tecnócratas el modernizador. Esperanza Palma, "Notas sobre el PRI y las transformaciones políticas actuales", *Sociológica*, núm. 11, año 4, México, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre de 1989, p. 81. Espinoza también recurre a los proyectos, pero los denomina como afines a uno nacionalista y a uno neoliberal, respectivamente. Ricardo Espinoza, "El PRI y la reforma del estado en México (del intervencionismo estatal al liberalismo social)", en Silvia Dutrénit, y L. Valdés (coords.), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora/UAM-Iztapalapa, pp. 167-173. De cualquier manera, lo que demuestran estas interpretaciones es que cuando se habla de políticos y tecnócratas se hace referencia a las grandes tendencias ideológicas y no a las fracciones en sí mismas. Un paso adelante en el análisis de estos grupos se aprecia en Denise Dresser, "Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México", en M.L. Cook, K. Middlebrook, y J. Molinar (eds.), *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996, pp. 211-250.

---

instituciones estatales, ambas cosas vinculadas con el manejo de la economía.

El traslado de la hegemonía de los políticos hacia los tecnócratas tuvo su expresión más general en el cambio de modelo económico impulsado por los tecnócratas en el poder. Para el partido esto significó la caducidad de dos de sus rasgos más importantes: en primer término, de su ideología, el llamado nacionalismo revolucionario, a todas luces anacrónico frente a las políticas neoliberales; en segundo, su estructura indirecta, sustentada en las grandes corporaciones de trabajadores, las cuales eran uno de los obstáculos que tenían las empresas para la eliminación de los contratos colectivos de trabajo, los cuales no corresponden con una economía liberalizada.

Esto desató dos cambios en el interior del partido: por una parte, se trató de modificar el entramado sectorial mediante el fortalecimiento de la estructura territorial, ciertamente siempre existente, pero disminuida por el peso de las organizaciones de trabajadores. Tal estrategia se vio reforzada por las derrotas electorales del partido, que para muchos manifestaron la caducidad del corporativismo como recurso para la obtención de votos. Sin embargo, la fuerza de las cúpulas corporativas (al menos hasta la muerte de Fidel Velázquez, su principal dirigente) no ha permitido culminar ese cambio. La lucha interna entre estos líderes y los del partido, así como también con el presidente de la república (especialmente en el sexenio pasado) no ha permitido la consolidación de la estructura territorial, tan necesaria para ganar elecciones. En este terreno, las diversas escisiones que el PRI ha padecido desde 1988 han debilitado su orden jerárquico interno. En efecto, por diversos motivos (entre los que predomina la inexistencia de incentivos selectivos para ellos) destacadas figuras y dirigentes medios han salido del partido para integrarse a otros, principalmente al Partido de la Revolución Democrática (PRD). El hecho es que, a pesar de que la conducta de estos escindidos tenga generalmente fundamentos pragmáticos, en no pocas regiones del país esto ha significado también la pérdida de bases sociales, de votos y, en consecuencia, de puestos de representación popular. El PRI ya no es el único partido en el poder. Por lo tanto, ya no cuenta con los recursos necesarios para cohesionar a sus cuadros. Ello es notorio particularmente en las entidades donde no tiene la titularidad del ejecutivo estatal. Por supuesto, la pérdida

de la jefatura del gobierno del Distrito Federal constituye un acontecimiento que podría tener graves consecuencias para un partido cuyo principal rasgo es su subordinación al régimen político. Visto desde otra perspectiva, las derrotas electorales del PRI podrían provocar la conformación de un partido fuertemente institucionalizado si con base en ellas se fractura su vínculo con el gobierno. Es algo que está por verse.

El otro cambio fue el de la sustitución del nacionalismo revolucionario por el llamado liberalismo social como base programática de la organización. Al modificar conceptos claves de la constitución política y del modelo de desarrollo, se hizo necesario también alterar el ideario priista. La iniciativa provino del Poder Ejecutivo y se llevó a cabo sin mucho debate en el sexenio pasado. Sin embargo, la recuperación que se hizo, por lo menos el nombre (el nacionalismo revolucionario) en 1996, nos habla una vez más de la existencia de luchas inconclusas que no pueden darle todavía un perfil ideológico claro a la organización. Sobre todo porque este perfil se desdibuja aún más en el ejercicio gubernamental.

Los asesinatos políticos de dos destacadas figuras del partido en 1994 (una de ellos, ni más ni menos que el candidato presidencial del PRI) parecen ser trágicas consecuencias de las disputas internas que, lejos de dirimirse pacíficamente, se están resolviendo hasta en forma violenta. Esto es algo que no se veía desde poco antes de la fundación del PNR. Además, el que se haya hecho realidad la posibilidad de, por lo menos, alterar la decisión presidencial eliminando al inicialmente elegido es reflejo del grado de deterioro al que han llegado ambas instituciones del régimen.

Tal vez este sea el principal signo de su crisis política. Más allá de él, los cambios que el PRI está experimentando permiten vislumbrar un proceso de refundación poco consistente aún, sin orientación definida y sin un nuevo equilibrio entre las fracciones internas.

Sin reparar en las preocupaciones del propio poder ejecutivo en funciones, la refundación del PRI para erigirse en un partido fuerte (capaz de lograr la maduración organizativa necesaria para sobreponerse a un marco de competencia real) pasa por su separación respecto del gobierno y del régimen político. De otra manera, los días del PRI estarán contados gracias tanto a sus irresolubles conflictos como a la lucha contra sus adversarios electorales, los cuales es-

---

tán demostrando ser capaces de ganarle muchos espacios en los procesos electorales.

## **Conclusiones**

El modelo Panebianco es útil para el estudio de un partido hegemónico como el PRI. El análisis de su sistema organizativo dio como resultado el reconocimiento del papel decisivo que tiene el régimen político en él en diferentes dimensiones: en la estructura de poder interno al determinar a los dirigentes reales de la organización; en el tipo de ideología al definir sus principios y al servirse de él para su socialización; en la estructura de oportunidades para su militantes al asegurar una vasta cantidad de incentivos selectivos dentro o fuera del partido; en su financiamiento, al ser prácticamente su única fuente de recursos; en su estrategia de adaptación al ambiente pues, al ser un partido del régimen político, busca la conservación del poder y no su conquista.

Del análisis realizado se desprende entonces que la teoría cuya pretensión sea explicar la dinámica de un partido en un régimen autoritario como el nuestro debe tomar en cuenta las relaciones que se dan entre ambos. Y que, si su vinculación es estrecha y duradera, muy probablemente tal partido no podrá superar su fase fundacional o, en el mejor de los casos, experimentará una débil institucionalización. El PRI mexicano es ejemplo claro de este tipo de proceso organizativo.